APR032023_01B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室 非先例决定

案号：25819908 日期：2023年4月3日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名财务高管，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得第二优先（EB-2）职业移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所需的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。我们驳回了申请人随后的上诉。现本事项因重新开案动议而再次提交至本办公室。8 C.F.R. § 103.5。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经审查，我们将批准重新开案动议并驳回上诉。

一、法律

重新开案动议必须陈述新事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。我们不要求“ 新事实 ”的证据此前无法获得或无法发现。相反，“ 新事实 ”是指与动议所提问题相关且此前未在程序中（包括原始申请中）提交的事实。重申此前陈述的事实或重新提交此前提供的证据不构成“ 新事实 ”。本案中，申请人提出了有书面证据支持的新事实。

二、分析

A. 程序历史

审理主任认定申请人是拥有高级学位的专业人士，我们在上诉中同意该认定。1 尚待裁定的剩余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作邀请要求行使自由裁量豁免，即“ 符合国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了裁定国家利益豁免申请所适用的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

除会计学学术背景外，申请人还声称其拥有超过25年担任大型跨国公司财务高管的经验。他还表示，他曾担任一家养老金机构和一家信用合作社的主席，以及美国商会巴西分会财务委员会的主席。此外，他还曾担任巴西利亚工业公司的副总裁，该公司于2013年授予他“ 年度财务高管 ”称号。

申请人最初表示，他打算“ 继续运用[其]技能、专长和知识在美国金融领域工作 ”。审理主任认定申请人未充分描述其拟议事业，并发出补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试证明其国家利益豁免资格的机会。在审查申请人对RFE的答复后，审理主任认定，申请人未充分解释其在美国的具体工作，致使USCIS无法根据Dhanasar框架第一项要件判定拟议事业是否具有实质价值和国家重要性。审理主任还认定，申请人未能证明其处于有利地位能够推进拟议事业，也未能证明权衡之下豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将有利于美国。

在上诉中，申请人再次表示其打算在美国担任财务高管，“ 为任何公司提供专家服务，帮助其更加知情、有序，

1 记录显示，申请人持有相当于美国会计学学士学位的巴西学位，于2000年获得，其后拥有超过五年担任财务高管的渐进式经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。
2 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

并在财务上结构合理。”他进一步描述了其作为美国公司财务高管的拟议职责，包括：

- 支持创新和新商业模式。
- 制定并交付敏捷战略。
- 推动持续、长期增长。
- 管理现金管理。
- 处理任何及所有合并与收购。

在我们的上诉决定中，我们认定申请人充分描述了其拟议事业且该事业具有实质价值。然而，我们认定申请人未能证明其拟议事业在Dhanasar分析第一项要件下具有国家重要性。

在动议中，申请人表示其提供了“与[其]事业及对美国经济预期经济利益相关的新事实和证据”。3 他对其拟议事业的描述如下：

我在美国的具体拟议事业是为中小型和大型工业企业的投资规划、指导与协调提供战略财务咨询、可行性分析及实施行动。这些投资侧重于建设或扩建工厂、仓库、配送中心、研发中心以及相关系统和技术。

我的拟议事业还侧重于提高物流、供应链和制造运营的效率与韧性，创造直接和间接就业、更高的销售额、盈利能力和现金流。

B. 实质价值与国家重要性

第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟开展的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在判定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

如上所述，在我们先前的上诉决定中，我们认定申请人的拟议事业具有实质价值。我们进一步认定，申请人未提供充分证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。我们特别指出，他未能证明其拟以财务高管身份开展的具体事业具有雇用美国工人或以其他方式

3 我们注意到，RFE的目的是获取进一步信息，以澄清在申请提交时是否已确立所寻求福利的资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(8),(12)。尽管有机会，申请人未在答复审理主任的RFE时或在上诉时提交该证据。相反，他在动议中表示，“[我]的律师将我的申请重点放在我的职业、专业和领域上。尽管这些是重要因素……本应更加侧重于描述我的具体事业以及对美国经济的潜在预期利益。”

为我国带来重大积极经济影响的重大潜力。我们还指出，记录未显示申请人作为财务高管的角色能够充分超越其雇主，以与国家重要性相称的水平对行业产生更广泛影响。他也未证明其拟开展的具体工作提供有助于金融领域进步的原创创新，或对其领域具有更广泛影响。

关于国家重要性，申请人表示其拟议事业将支持美国的“ 再工业化进程 ”，进而稳定供应链。他表示其拟议事业将带来直接和间接就业创造，产生重大经济影响。申请人主张，在提供商业战略财务咨询和编制可行性研究方面，他将为美国企业提供成功的投资战略。他援引其作为财务高管的丰富职业生涯、美国潜在雇主对其表现出的兴趣，以及美国劳动力市场对其服务的需求。

为支持其主张，申请人提交了新的书面证据。其中包括来自当地互联网新闻网站的文章，内容涉及申请人的前雇主基于申请人的财务建议所作的投资，以及一封新的推荐信。申请人还提交了一份2022年就业前景调查，分析美国的人才短缺情况、2021年2月24日关于美国供应链的行政命令，以及2022年6月6日关于国内清洁能源制造的“ 情况说明书 ”。该就业调查、行政命令和情况说明书的日期均晚于2020年8月提交申请之时。然而，申请人必须在提交申请时即确立资格。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见同上。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

尽管健全的财务管理很重要，且供应链韧性可能是国家倡议的主题，但这并不必然确立申请人具体拟议事业的国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见同上，第889页。在此，申请人的大部分证据涉及战略财务规划的重要性，而非其具体的拟议事业。即使综合考虑这些文章、报告和统计数据并考量全部情况，我们仍认定它们不支持认定其具体拟议事业具有国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为一家美国公司提供有价值的财务管理和投资

规划服务，以及他预期从其工作中获得的益处，但我们同意此前的决定，即这些属于一般性主张，缺乏充分信息和证据支持以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业足以超出其潜在雇主，以与国家重要性相称的水平对行业或美国经济产生更广泛的影响。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。4

裁定：重新开案动议被驳回。

4 由于我们认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的，且该认定对上诉具有决定性，因此无需分析任何其余独立理由。因此，我们拒绝审理但特此保留关于Dhanasar第二项和第三项要件下资格的其余论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题对上诉具有决定性时，无需分析额外理由）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

5